JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 24/10/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1659/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE DEFENSA.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: Informe de Defensa en relación con los compromisos de España con la OTAN, secreto, art. 14.1.a) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-1292 Fecha: 24/10/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de junio de 2025 el reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «-Informe de los expertos en Defensa en el que se justifica que con una cantidad equivalente al 2,1 % del PIB se cumple con los compromisos asumidos con la Alianza Atlántica, según explicó Pedro Sánchez durante su comparecencia en La Moncloa el 22 de junio de 2025»

2. Mediante resolución de 29 de julio de 2025 el Ministerio de Defensa responde lo siguiente:

[redacted]

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

«Se señala que esta pregunta ha sido registrada por el interesado tanto en el Ministerio de Defensa como en el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

Con fecha 9 de julio de 2025 se determinó que la competencia correspondía a la Secretaría de Estado de Defensa, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

(...).

el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo I/002/2015 indica que los límites a la información a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, no operan directamente de una forma automática ni absoluta, sino que, "podrán" ser aplicados justificando y motivando la denegación en su caso conforme a las reglas y elementos de ponderación que exige la norma en la toma de la decisión.

Por tanto, la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. Es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Los compromisos con la OTAN se traducen en Capacidades Militares que cada estado miembro debe aportar para la consecución de los objetivos de la Alianza.

Para conceder el acceso a esta solicitud sería necesario facilitar información sobre las actuales capacidades militares y las futuras que se pretende alcanzar, en nuestro país y en la Alianza. Ello no es posible sin revelar información sobre el estado de operatividad de las unidades, buques y aeronaves, del armamento, munición y material, así como de las plantillas y efectivos de esas unidades, buques y aeronaves de nuestro país, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y de los países aliados, lo que constituiría un perjuicio para la Seguridad Nacional y la Defensa.

Además, es importante señalar que los documentos en los que se contiene información sobre estos extremos en los ámbitos aludidos están clasificados con diferentes grados y amparados por normativa específica. En este sentido, se informa que el "Objetivo de Capacidades Militares" (regulado por Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre) correspondiente a cada ciclo de planeamiento (el actual es el 2024-2029), está clasificado como "confidencial".

R CTBG
Número: 2025-1292 Fecha: 24/10/2025

[redacted]

Por lo tanto, se considera que la obligación de dar información en este caso viene limitada por la Constitución española y por la propia LTAIBG en términos de defensa y seguridad. Y es que, el artículo 105. 1. b) de la Constitución, que remite a la regulación legal el derecho del "acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado,..." y el 14 de la Ley establece que "el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para a) la seguridad nacional; b) la defensa; ..."

Los conceptos tanto de defensa como de seguridad nacional son cuestiones reguladas, respectivamente, por la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, y por la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, pudiendo apreciarse que la información requerida afecta directamente a la seguridad presente y futura de España, pudiendo comprometer sus relaciones exteriores.

Por todo ello, analizada la pregunta, se resuelve denegar el acceso a la información solicitada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1. a), b) y c) de la Ley 19/2013 (que la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exterior»

3. Mediante escrito registrado el 1 de agosto de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que puso de manifiesto lo siguiente:

«El Ministerio de Defensa me ha denegado el acceso al informe de los expertos en el que supuestamente se justifica que con una cantidad equivalente al 2,1 % del PIB se cumple con los compromisos asumidos con la Alianza Atlántica, según explicó Pedro Sánchez durante su comparecencia en La Moncloa el 22 de junio de 2025. Defensa justifica su denegación invocando la concurrencia de tres de los límites previstos en la ley de transparencia (concretamente los tipificados en el artículo 14.1. a), b) y c). De entrada, obsérvese que no se niega la existencia de dicho informe. Entiendo que puedan existir datos confidenciales cuya reserva se exige mantener. Pero ¿todo es confidencial? Bien se podría ofrecer el informe anonimizando aquellos datos sensibles, con lo que se podría conciliar la defensa de la seguridad nacional con la transparencia en la gestión pública. Tampoco paso por

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-1292 Fecha: 24/10/2025

alto el hecho de que se hace una invocación genérica del perjuicio (hipotético) a la seguridad nacional, sin que se colme el requisito que exige el criterio del CTBG y la jurisprudencia: hay que justificar de forma concreta ese teórico perjuicio».

4. Con fecha 4 de agosto de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 28 de agosto de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «(...) Respecto a estos motivos, se realizan las siguientes ALEGACIONES:

   La información afectada está clasificada en diferentes grados de seguridad conforme a la normativa específica, entre la que se encuentra el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, en el que se otorga la clasificación de "secreto" a los estados de eficacia operativa de las unidades militares.

   Para poder conceder el acceso a la información solicitada es necesario decir qué capacidades se tienen, y en qué grado de cumplimiento, qué capacidades no se tienen y qué capacidades se pretende alcanzar.

   Y esto no es posible, ni siquiera parcialmente, sin revelar el estado de operatividad de unidades y sistemas, ya que la existencia, inexistencia o el grado de cumplimiento de una capacidad militar depende directamente de la operatividad, en ese momento, de las unidades y sistemas afectos a la misma.

   Por otro lado, el interesado manifiesta que se ha realizado una invocación genérica del perjuicio a la seguridad nacional. A este respecto, debemos manifestar que facilitar información sobre el estado de operatividad de unidades militares es facilitar información sobre sus posibles carencias. Que esto pueda causar un perjuicio a la seguridad nacional, si la citada información llega a personas u organizaciones con intereses contrarios a España, es un hecho notorio, por lo que se considera que no necesita mayor concreción».

5. El 28 de agosto de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

R CTBG
Número: 2025-1292 Fecha: 24/10/2025

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se solicita el acceso al informe de los expertos en Defensa en el que se justificó que con una cantidad equivalente al 2,1 % del PIB se cumplía con los compromisos asumidos con la OTAN.

   El Ministerio de Defensa dictó resolución expresa denegando el acceso al amparo de lo dispuesto en los artículos 14.1. a), b) y c) de la LTAIBG al señalar que los

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1292 Fecha: 24/10/2025

compromisos con la OTAN se traducían en Capacidades Militares, lo que su revelación constituía un perjuicio para la Seguridad Nacional y la Defensa, toda vez que esa información se contenía en documentos clasificados -conforme a la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre- que en este caso tienen carácter confidencial. De ahí que se considera que la obligación de dar información en este caso venía limitada tanto por el art.105.b) CE como por la propia LTAIBG en términos de defensa y seguridad; conceptos regulados en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, y por la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Asimismo señaló que su acceso también podía comprometer las relaciones exteriores de España, *ex* artículo 14.1.c) LTAIBG.

Disconforme con la respuesta recibida la interesada interpuso reclamación ante el Consejo solicitando que se entregara la información referida manteniendo la reserva únicamente de lo que fuera confidencial (anonimizando los datos sensibles), para conciliar la defensa de la seguridad nacional con la transparencia administrativa. A ello añadió que no se había justificado el perjuicio hipotético a la seguridad nacional.

En fase de alegaciones el Ministerio reiteró el sentido de su resolución señalando que la información solicitada estaba clasificada en diferentes grados de seguridad conforme al Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, en el que se otorga la clasificación de "secreto" a los estados de eficacia operativa de las unidades militares.

Concedido el trámite de audiencia la interesada no formuló alegación alguna.

4. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar si fue adecuada la denegación del acceso a la información solicitada con base en los artículos 14.1. a), b) y c) de la LTAIBG al señalarse que su acceso suponía un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exteriores; bastando, de observarse la concurrencia del primero de ellos, el análisis del resto.

   El punto de partida es que la formulación amplia en el reconocimiento legal del derecho de acceso obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y*

R CTBG Número: 2025-1292 Fecha: 24/10/2025

proporcionalidad de la restricción establecida» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

En efecto, en los distintos apartados del artículo 14.1 LTAIBG se enumeran una serie de limitaciones al derecho de acceso (por razones de seguridad nacional, defensa, secreto profesional, garantía de la confidencialidad,... entre otras) cuya aplicación ha de ser justificada y proporcionada, lo que requiere un adecuado examen de las circunstancias del caso y una ponderación de intereses destinada a comprobar si existe un interés público o privado que justifique el acceso (artículo 14.2 de la Ley 19/2013). Sin embargo, cuando se trata del acceso a datos, documentos e informaciones que constituyan "materias clasificadas", conforme a lo previsto en la Ley sobre secretos oficiales, aquella ponderación de intereses está contenida en la propia Ley 9/1968, que establece ese régimen específico de acceso al que nos venimos refiriendo.

Por ello, de conformidad con lo razonado en aquella jurisprudencia entendemos que en lo que se refiere al acceso a los datos, documentos e informaciones que constituyan "materia clasificada" resulta de aplicación la regulación específica establecida en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, que prevalece sobre la regulación contenida en los artículos 12, 13 y 14 la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno».

De este modo, se ha de concluir que el régimen jurídico de secretos oficiales desplaza por completo al régimen general de acceso a la información pública codificado en la LTAIBG. En la medida en que la Ley de Secretos Oficiales regula un régimen presidido por la finalidad de preservar la confidencialidad de las informaciones, ello supone la excepción al principio general de publicidad de la actividad pública y al régimen ordinario de transparencia y acceso a la información, de tal modo que la catalogación de una información como materia clasificada comporta la entera exclusión de la LTAIBG. Y, en consecuencia, este Consejo carece de competencia para pronunciarse sobre las informaciones clasificadas.

Ahora bien, debe precisarse que, si bien este Consejo carece de competencia para revisar las declaraciones de clasificación de información adoptadas por el Consejo de Ministros, en cambio, sí es competente para valorar si la información solicitada está o no cubierta por un acuerdo de clasificación del Consejo de Ministros.

En este caso, el acto formal invocado para sustentar el carácter secreto de la información solicitada -traído no obstante en fase de alegaciones de esta reclamación- es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 (ampliado por los Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y de 29 de julio

R CTBG
Número: 2025-1292 Fecha: 24/10/2025

[redacted]

de 1994), que, en su apartado primero, 5, otorga con carácter genérico la clasificación de secreto a «*Los estados de eficacia operativa y de moral de las Unidades».*

Este Consejo se ha pronunciado en numerosas ocasiones en supuestos en los que la Administración ha alegado la existencia de información clasificada conforme a las previsiones de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, subrayando que no deben realizarse interpretaciones extensivas de los supuestos ahí contemplados.

En este caso, sin embargo, partiendo de una interpretación lógica e integrada de las previsiones del apartado primero del Acuerdo invocado, este Consejo comparte la interpretación realizada por el Ministerio.

En efecto, la redacción completa del mencionado apartado primero del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, es la siguiente: *«Primero. Se otorga con carácter genérico, la clasificación de SECRETO a: 1. Las claves y material de cifra criptográfico. 2. El despliegue de unidades y orden de batalla; el Centro de Conducción de Operaciones Estratégicas (CECOE) y, en general, todos los sistemas de mando, control y comunicaciones, incluidas las redes militares permanentes. 3. Las deliberaciones de la Junta de Defensa Nacional, de la Junta de Jefes de Estado Mayor, de los Consejos Superiores de los tres Ejércitos y de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. 4. La estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas. 5. Los estados de eficacia operativa y de moral de las Unidades. 6. Los informes y datos estadísticos sobre movimiento de fuerzas, buques o aeronaves militares. 7. Las actuaciones de seguridad de vuelo. 8. La adquisición y la dotación de equipos de comunicaciones que se efectúen para la Casa Real».*

De la redacción de este apartado, y de las categorías en él comprendidas, se deduce claramente la finalidad pretendida con su clasificación como información secreta, en la medida en que el conocimiento de la misma implica unos evidentes riesgos para la seguridad nacional y la defensa de nuestro país.

Por consiguiente, entiende este Consejo que la información consistente en acceder a un informe que revele cuáles son las capacidades militares del Estado español, resulta encuadrable en el supuesto primero, punto 5. *Los estados de eficacia operativa y de moral de las Unidades*, por lo que se comparte la posición mantenida por el Ministerio en tal sentido acerca de que la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales y el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la citada ley,

R CTBG Número: 2025-1292 Fecha: 24/10/2025

ampliado por los Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, resultan de aplicación a la información cuyo acceso ha sido solicitado.

6. En conclusión, este Consejo considera que debe desestimarse la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE DEFENSA.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2025-1292 Fecha: 24/10/2025